

*Tomasz Grzegorz Grosse**

WYBRANE KONCEPCJE TEORETYCZNE I DOŚWIADCZENIA PRAKTYCZNE DOTYCZĄCE ROZWOJU REGIONÓW PERYFERYJNYCH

Artykuł omawia problematykę rozwoju regionów peryferyjnych. Na wstępie porównane zostały teorie rozwoju endogenicznego i egzogenicznego. Przedstawiono również ewolucję koncepcji teoretycznych rozwoju endogenicznego. Zgodnie z nimi władze publiczne mogą korzystać z zewnętrznych (egzogenicznych) czynników rozwoju pod warunkiem, że są one wykorzystywane do pobudzenia rozwoju wewnętrznego (endogenicznego). Na podstawie literatury teoretycznej zaproponowano dwie innowacyjne strategie rozwoju endogenicznego dla regionów peryferyjnych: (1) *unowocześnianie zasobów endogenicznych* oraz (2) *budowanie nowego zasobu endogenicznego*. Następnie rozważania teoretyczne przeniesiono na grunt europejskich doświadczeń praktycznych, tj. regionów peryferyjnych w Portugalii i Finlandii. Na zakończenie artykułu przedstawione zostały rekomendacje dla polityki publicznej wobec regionów peryferyjnych wschodniej Polski.

1. Rozważania teoretyczne

W naukach społecznych i ekonomicznych możemy znaleźć kilka typów definicji odnoszących się do obszarów (regionów) peryferyjnych. Pierwsza grupa definiuje peryferie jako obszary oddalone od centrów gospodarczych i trudno dostępne pod względem komunikacyjnym (Goodall 1987, s. 350). Według tego podejścia peryferie cechuje także niski poziom gęstości zaludnienia oraz słaba urbanizacja. Druga grupa definicji odnosi się do kryteriów ekonomicznych. W polityce spójności UE podstawowym kryterium dla określania peryferyjności jest niski poziom rozwoju gospodarczego, przede wszystkim mierzony PKB poniżej 75% średniej w UE na jednego mieszkańca (według parytetu siły nabywczej). Inne definicje wymieniają cechy słabego rozwoju gospodarczego, m.in. specjalizację w towarach rolniczych i leśnych lub gospodarce surowcowej, oparcie produkcji na taniej i pracochłonnej sile roboczej, niski poziom rozwoju infrastruktury i zarządzania (w tym publicznego), niski poziom innowacyjności i przedsiębiorczości (Copus, Skuras 2006). Niektóre definicje odnoszą się do zależności ekonomicznej obszarów peryferyjnych od centrów gospodarczych i politycznych. Może mieć ona formę m.in. eksploatacji zasobów regionów peryferyjnych (m.in. zasobów pracy, surowców, rynku zbytu), w tym przyciągania do centrów najbardziej wartościowej części kapitału ludzkiego z peryfe-

* Instytut Spraw Publicznych.

rii. Jednocześnie obszary peryferyjne zależą od transferu pomocy publicznej i środków inwestycyjnych pochodzących z regionów centralnych (Barry 2004; Rokkan, Urwin 1983; Friedmann et al. 1979; Malizia et al. 1999, s. 109–117). Inne wymiary peryferyjności odnoszą się do odrębności kulturowej, religijnej lub politycznej mieszkańców tych obszarów (Rokkan, Urwin 1983, s. 13; Baldersheim, Fimreite 2005).

Wśród licznych koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego wybrano do dalszej analizy te, które odnoszą się do rozwoju obszarów peryferyjnych. W związku z tym pomięto te wszystkie badania i koncepcje teoretyczne, które odwołują się do doświadczeń regionów najwyżej rozwiniętych: metropolitalnych, dystryktów przemysłowych, klastrów regionalnych itp. (por. na temat teorii elastycznej specjalizacji i tzw. nowej geografii ekonomicznej: Grosse 2004, rozdz. 2). Cechą wspólną tych koncepcji jest bowiem próba opisanie czynników charakteryzujących wysoki poziom, koncentrację i intensywność procesów rozwojowych. Niejednokrotnie wynikają one z zasad rynkowych, a więc bez potrzeby uruchamiania specjalnych działań publicznych wspierających rozwój. Tymczasem głównym problemem regionów peryferyjnych jest zapoczątkowanie procesów umożliwiających rozwój, przełamanie peryferyjności i problemów gospodarczych związanych z dotychczasowymi strukturami i procesami gospodarczymi. Wyzwaniem jest także dla nich zbudowanie „masy krytycznej” uruchamiającej samoczynne i trwałe procesy rozwoju. Jak się wydaje, bez pomocy ze strony władz publicznych trudno zainicjować rozwój regionów peryferyjnych, które mają niewielkie możliwości ludzkie, kapitałowe, innowacyjne i inne dla samoczynnego uruchomienia rozwoju. Nie mają także najczęściej wystarczającej własnej „siły przyciągania” tych czynników z zewnątrz, zwłaszcza na zasadach rynkowych.

Koncepcje teoretyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych można podzielić na dwie zasadnicze grupy. Pierwsza odnosi się do rozwoju egzogenicznego, a więc bazującego na czynnikach zewnętrznych. Jej punktem wyjścia jest przekonanie, że nie można zainicjować rozwoju peryferiów, wykorzystując jedynie ich wewnętrzny potencjał, który jest niewystarczający i najczęściej głęboko uśpiony. Oznacza to więc konieczność sięgnięcia po inwestycje zewnętrzne – publiczne lub prywatne, a także transfer zewnętrznych doświadczeń i instytucji.

Ważnym elementem omawianej koncepcji jest przekonanie o naturalnym procesie „rozlewania” się (*spill over*) doświadczeń i kapitału z regionów centralnych (najwyżej rozwiniętych) do regionów peryferyjnych (Greunz 2005). Oznacza to nawiązanie do doktryny liberalnej w ekonomii, zakładającej swobodę wyrównywania poziomu rozwoju wraz z liberalizacją regulacji prawnych i poprawianiem dostępności komunikacyjnej obszarów peryferyjnych. Rozwój peryferii w myśl tej koncepcji napędza przede wszystkim rozwój gospodarki krajowej (a po zbudowaniu wspólnego rynku także europejskiej) oraz „lokomotywy rozwoju”, a więc najwyżej rozwiniętych regionów centralnych (Richardson 1984; Maillat 1998). Warto zauważyć, że niektóre koncepcje rozwoju egzoge-

nicznego, odwołujące się wprost do założeń liberalnych, kwestionują potrzebę pomocy publicznej dla peryferii. Może ona bowiem zakłócić naturalne procesy rynkowe, prowadzić do „uzależnienia” społeczności peryferii od wsparcia o charakterze socjalnym (a nie prorozwojowym), wypierać inwestycje dokonywane przez przedsiębiorstwa itp. (por. na ten temat: Lambooy 2005).

Zadaniem obszarów peryferyjnych według omawianych poglądów jest natomiast maksymalne otwieranie się na zewnętrzny kapitał inwestycyjny, zwłaszcza prywatny, który umożliwi transfer technologii. Zalecana jest także imitacja doświadczeń krajów najwyżej rozwiniętych, w tym również tych odnoszących się do polityki władz publicznych (Fagerberg 1987). Szczególnym wymiarem wspomnianych koncepcji jest innowacja technologiczna. Zakłada ona, że zasada „rozlewania” z centrów do peryferii dotyczy także wysokiej techniki (Burca 1997, s. 24). Jej milczącym założeniem jest także podział na państwa i regiony tworzące wysoką technikę oraz te, które jedynie ją później aplikują. W ramach omawianej koncepcji podstawowym problemem regionów peryferyjnych i ich władz publicznych jest więc zdolność absorpcyjna, umożliwiająca przyciągnięcie inwestorów lub wykorzystanie funduszy publicznych (Abramovitz 1986). Oznacza to podejmowanie licznych działań przez władze publiczne, m.in. zorientowanych na podwyższenie wykształcenia miejscowej ludności (jako przyszłych pracowników dla zewnętrznych inwestorów), rozbudowę infrastruktury komunikacyjnej (tj. poprawiającej dostępność komunikacyjną do peryferii), wsparcie technologiczne miejscowego biznesu (jako odbiorców zewnętrznej technologii i przyszłych kooperantów dla zewnętrznego inwestora) (Greunz 2005).

Warto zauważyć, że wspomniane koncepcje rozwoju egzogenicznego w dużym stopniu formułują jednolity model rozwoju liniowego (por. Domański 2004). Regiony tworzą wyraźną strukturę hierarchiczną (Simmie 2003), na której szczycie stoją megametropolie, często wyalienowane poza własne otoczenie regionalne i tworzące sieć współpracy globalnej z innymi metropoliami (Scott 2001; Gorzelak, Smętkowski 2005). Na dole tej piramidy są obszary peryferyjne. Rozwijają się one dzięki zjawisku „przelewania” procesów rozwoju z regionów centralnych. Na pierwszym etapie rozwoju peryferie dokonują głównie inwestycji infrastrukturalnych i przyciągają zewnętrznych inwestorów. Na kolejnym aplikują zewnętrzną technologię lub rozwijają usługi wykorzystujące nowoczesne technologie. W opisywanym modelu nie ma miejsca na różnorodność regionalnych ścieżek rozwoju dla obszarów peryferyjnych ani możliwości „przeskakiwania” etapów rozwoju. W przypadku pomocy publicznej koncepcja rozwoju egzogenicznego zaleca wsparcie ze strony władz państwowych (a nie regionalnych), a więc również faworyzuje scentralizowane struktury programowania i zarządzania polityką regionalną. W przypadku inwestycji prywatnych główną rekomendacją polityczną jest przyciąganie zewnętrznych inwestorów, najlepiej zagranicznych.

Druga grupa koncepcji teoretycznych odwołuje się do rozwoju endogenicznego, a więc opierającego się przede wszystkim na czynnikach wewnątrzregio-

nalnych (por. Olechnicka 2004, s. 69–92). Zwolennicy tego podejścia uznają, że zainicjowanie tego typu procesów pozwala na trwałe, samodzielny i długookresowy rozwój. Rozwój endogeniczny stanowi więc szansę uniknięcia przez peryferie rozwoju zależnego od centrów krajowych, czyli opartego np. na transferze inwestycji o charakterze socjalnym i politycznym (m.in. dla utrzymania legitymizacji społecznej mieszkańców peryferii dla systemu politycznego lub określonych partii politycznych). Zmniejsza także ryzyko nadmiernego uzależnienia od inwestorów zewnętrznych, tworzących monokulturę regionalną (przykład jednego dominującego pracodawcy w regionie) i mogących łatwo przenieść swoją inwestycję w inne miejsce. Pozwala również na uniknięcie rozwoju gospodarki dualnej, którą charakteryzuje wyraźne zróżnicowanie między instrumentami rozwoju dla obszarów centralnych i peryferyjnych lub usankcjonowany „podział pracy” polegający na tym, że peryferie (ich mieszkańcy, zasoby kapitałowe i rynek zbytu) „pracują” przede wszystkim na dobrobyt regionów centralnych.

Twórcy omawianej koncepcji zakładają, że procesy rozwoju bazują na wewnętrznej akumulacji kapitału i wiedzy w ramach państw i regionów (Myrdal 1957; Kaldor 1966). Kwestionują jednak zasadę swobodnego „rozlewania” się rozwoju z centrów do peryferii. Przeciwnie, procesy wolnorynkowe sprzyjają akumulacji kapitału, zasobów ludzkich, wiedzy i przedsiębiorczości w regionach centralnych, natomiast obszary peryferyjne popadają w coraz większą marginalizację i służą jako rezerwuar zasobów dla rozwijających się centrów. Oba procesy, tj. rozwój centrów i marginalizacja peryferii, mają wewnętrzną samonapędzającą się logikę funkcjonowania, którą trudno przerwać. Dla wolnego rynku bardziej naturalne jest więc różnicowanie, a nie konwergencja między poszczególnymi regionami (Grossman, Helpman 1991; Temple 1999). Właśnie do tych m.in. koncepcji odnosi się europejska polityka spójności. Została ona powołana do życia jako próba rekompensowania negatywnych skutków wprowadzenia wspólnego rynku w Europie dla obszarów słabiej rozwijających się ekonomicznie i społecznie.

Warto zauważyć, że zasada „rozlewania się” (*spill over*) procesów rozwoju ma zastosowanie nie tylko do relacji między centrum a peryferiami, lecz także do wewnątrzregionalnych procesów rozwoju. Taki charakter mają w literaturze dynamiczne procesy rozprzestrzeniania się innowacji w ramach najbardziej rozwiniętych regionów metropolitalnych i dystryktów przemysłowych (Grossman, Helpman 1991). W przypadku regionów peryferyjnych problemem jest więc osiągnięcie odpowiedniej „masy krytycznej” czynników umożliwiających uruchomienie tego typu procesów, a więc samoczynnego rozprzestrzeniania się rozwoju w ramach gęstej sieci kooperacji regionalnej. Szczególne znaczenie dla uruchomienia ww. procesów ma wsparcie miejscowych liderów biznesu, tj. innowacyjnych przedsiębiorstw, wprowadzających nowoczesne formy zarządzania i nowe technologie (Audretsch, Keilbach 2004). Ważnym czynnikiem „rozlewania się” innowacji jest oparcie polityki rozwoju na regionalnych uniwersytetach (Jaffe 1989; Acs 1994 et al.). Istotne znaczenie ma również wzmoc-

nianie regionalnych centrów miejskich i ich powiązań komunikacyjnych z otoczeniem regionalnym.

Z problemem innowacji wiąże się ważne pytanie: w jaki sposób wprowadzać zmiany, w tym te radykalne, zgodne z paradygmatem „kreatywnej destrukcji” (Schumpeter 1912), i jednocześnie odnosić się do miejscowych tradycji i uwarunkowań rozwojowych? Badacze wskazują, że nawet radykalna zmiana dotychczasowej ścieżki rozwoju najczęściej bazuje na wewnętrznych zasobach określonej firmy lub regionu (Hospers 2006). Jednocześnie, w przypadku regionów peryferyjnych, innowacyjna zmiana może być wprowadzana na dwa sposoby. Po pierwsze, jako zastosowanie nowych technologii do wcześniejszych (tradycyjnych) działań rozwojowych (np. technologie informatyczne do branży turystycznej). Jest to zmiana, którą można nazwać **unowocześnieniem endogenicznych zasobów** regionalnych. Po drugie, jako dywersyfikacja dotychczasowych działań i stopniowa zmiana profilu gospodarki regionalnej. Ten typ strategii można nazwać **budowaniem nowego zasobu endogenicznego**.

Koncepcje rozwoju endogenicznego odrzucają jednolitą i liniową wizję rozwoju regionalnego. Uznają bowiem, że każdy region ma unikatowy zestaw własnych cech tworzących specyficzny potencjał rozwojowy. Odwołanie się do tego potencjału gwarantuje możliwość zainicjowania rozwoju. Pociąga to za sobą uznanie, że może być wiele różnych strategii rozwojowych, korzystnych dla poszczególnych regionów. Właśnie dlatego niektórzy specjaliści podkreślają, że nie ma jednolitej trajektorii rozwoju regionalnego, a polityki publiczne są całkowicie odmienne w zależności od tego, czy odnoszą się do regionów centralnych, postindustrialnych lub peryferyjnych (Tödtling, Trippel 2005).

Zróznicowanie regionalnych trajektorii rozwoju mocno odkreśla koncepcja Regionalnych Systemów Innowacyjnych (Bruijn, Lagendijk 2005). Jest ona szeroko upowszechniona w Europie i stosowana w praktyce działania Komisji Europejskiej, także w odniesieniu do regionów peryferyjnych. Jej podstawowym założeniem jest ogólne zarysowanie idei innowacyjnego regionu i jednoczesne przedstawianie licznych szczegółowych doświadczeń regionalnych i czynników wspomagających rozwój. Uznaje się, że wybór spośród tych doświadczeń i określenie własnej, unikatowej ścieżki rozwojowej powinno być zadaniem władz regionalnych. Władze krajowe i europejskie mają natomiast jedynie upowszechniać dobre praktyki i stwarzać instrumenty dla uruchomienia konkretnych działań rozwojowych przez władze samorządowe.

W przypadku regionów peryferyjnych, z uwagi na słabość ich wewnętrznych cech gospodarczych i społecznych, szczególnie trudno jest zainicjować procesy akumulacji kapitału, wiedzy i innowacji, a także akumulacji kapitału społecznego i instytucjonalnego (współdziałanie miejscowych liderów społecznych, przedsiębiorców oraz instytucji związanych z rozwojem regionalnym). Ciężko jest również zmienić tradycyjne ścieżki rozwoju (Hassink 2005). Pomimo to uznaje się, że należy także w tym przypadku odnosić się do wewnętrznego potencjału rozwojowego tych obszarów i budować strategie rozwoju zakładają-

ce właśnie pobudzanie wewnętrznych procesów rozwojowych, które bazują na występujących na danym obszarze zasobach (Barquero 2006b).

Współczesne koncepcje rozwoju endogenicznego peryferii nie odrzucają potrzeby wsparcia rozwoju przez inwestycje zewnętrzne (publiczne i prywatne) (Barquero 1999). Podkreślają także potrzebę otwarcia się regionów na zewnętrzne rynki zbytu i zewnętrznych kooperantów (North, Smallbone 2006; Porter 2003; Simmie 2003). Uznają jednak potrzebę dostosowania zewnętrznych inwestycji i doświadczeń do lokalnych uwarunkowań, potrzeb rozwojowych, a więc zgodności z lokalną strategią rozwoju. W odniesieniu do omawianych zagadnień zastosowanie ma koncepcja izomorfizmu, tj. transferu doświadczeń i instytucji zewnętrznych do miejscowej praktyki politycznej i administracyjnej. Transfer może mieć charakter „siłowy” (*coersive*) lub „twardy”, kiedy następuje narzucenie „z zewnątrz” określonych rozwiązań instytucjonalnych lub prawnych bez możliwości zmiany reguł w odniesieniu do lokalnych uwarunkowań. Może również mieć charakter „miękki”, kiedy dobrowolnie przyjmuje się określone wzorce lub się je wybiera w zależności od miejscowych potrzeb. Przykładowo w Unii Europejskiej transfer typu „siłowego” ma zastosowanie do przeniesienia *acquis communautaire* do nowych krajów członkowskich. „Miękki” transfer doświadczeń odbywa się natomiast m.in. za pomocą tzw. otwartej metody koordynacji, przykładowo w odniesieniu do implementowania Strategii Lizbońskiej (np. Thatcher 2002; Radaelli 2000; Thatcher, Stone Sweet 2002).

Izomorfizm może mieć również charakter bezrefleksyjnie naśladowniczy (mimetyczny) lub być poprzedzony analizą miejscowych uwarunkowań i dostosowany do nich w celu maksymalizowania rozwoju endogenicznego (szerzej: DiMaggio, Powell 2004). W odniesieniu do rozwoju peryferii krytykuje się bezrefleksyjną imitację zewnętrznych wzorców lub przenoszenie zewnętrznych instytucji bez ich umiejętnego dostosowania do wewnątrzregionalnych realiów (Hospers 2006). Koncepcja Regionalnych Systemów Innowacyjnych opiera się na „miękkim” typie izomorfizmu, natomiast europejska polityka spójności łączy w sobie zarówno cechy transferu „siłowego” (poprzez rozporządzenia UE), jak i „miękkiego”, upowszechniającego dobre praktyki i pozostawiającego ograniczoną swobodę w zakresie programowania dla państw członkowskich i w niektórych przypadkach także władz regionalnych. Jak się wydaje, proces transformacji systemowej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej polegający na odrzuceniu dotychczasowych (socjalistycznych) instytucji i metod zarządzania w administracji publicznej oraz transfer doświadczeń i instytucji zachodnich, zwłaszcza powiązany z integracją europejską – sprzyja bezrefleksyjnemu i mimetycznemu izomorfizmowi (Grosse 2006a). Jest to bardzo ważne uwarunkowanie dla planowania polityki regionalnej wobec regionów wschodniej Polski.

Współczesne rozumienie rozwoju endogenicznego nie odrzuca więc czynników egzogenicznych, ale zdecydowanie sprzyja stosowaniu „miękkich” form izomorfizmu. Jednocześnie podkreśla się potencjalne ryzyko uzależnienia rozwoju od czynników zewnętrznych. Wśród nich wymienić można m.in. nadmierne uzależnienie od transferów publicznych zwiększających dochody miej-

scowej ludności, ale niepobudzających miejscowych procesów rozwoju. Inne zagrożenia są związane z nadmiernym uzależnieniem lokalnej gospodarki od jednego dużego inwestora zewnętrznego, możliwością eksploataowania zasobów lokalnych na rzecz rozwoju regionów centralnych (np. transfer kapitału z regionu peryferyjnego, ograniczone inwestycje lokalne i technologiczne, rezygnacja z lokalnych kooperantów, wypieranie z rynku inwestycji lokalnych lub miejscowych konkurentów itp.) (por. Hakenes, Schnabel 2006; Driffield, Hughes 2003; Guidami, Basand 1982). Władze publiczne powinny więc tak kształtować strategię rozwoju endogenicznego, aby unikać ww. zagrożeń.

Podsumowując dotychczasowe rozważania na temat polityki publicznej odnoszącej się do regionów peryferyjnych, można wymienić następujące rekomendacje przedstawiane w literaturze przedmiotu kształtowanej przez założenia teoretyczne endogenicznego rozwoju:

- Polityka publiczna powinna wspierać rozpoznawanie własnych cech rozwojowych w regionach peryferyjnych i kształtowanie regionalnej strategii rozwoju, bazującej na specyficznej trajektorii rozwoju, lokalnych zasobach ludzkich, przyrodniczych, gospodarczych itp. Założenia rozwoju endogenicznego wyraźnie faworyzują więc **decentralizację polityki regionalnej**, w tym utworzenie samodzielnych władz publicznych odpowiedzialnych za przygotowywanie strategii rozwoju regionalnego, prowadzących własną politykę inwestycyjną (politykę intraregionalną) oraz odpowiedzialnych za programowanie i implementowanie programów zewnętrznych (tj. polityki interregionalnej państwa oraz polityki spójności UE).
- Polityka publiczna regionów peryferyjnych powinna korzystać z zewnętrznych programów publicznych i może przyciągać zewnętrznych inwestorów, lecz powinna za każdym razem dostosowywać te inwestycje do lokalnych uwarunkowań rozwojowych i wykorzystywać je zgodnie z miejscową strategią rozwoju regionalnego i w celu pobudzenia wewnętrznych procesów rozwoju. Wskazane jest również budowanie odpowiedniego potencjału absorpcyjnego dla zewnętrznych środków inwestycyjnych, co oznacza m.in. kształtowanie umiejętności dobierania tych inwestycji zgodnie z lokalnymi potrzebami rozwojowymi. W budowaniu zdolności absorpcyjnych zasadniczą różnicą między koncepcjami rozwoju egzogenicznego i endogenicznego jest więc rozstrzygnięcie, czy ma on polegać na **maksymalizacji ilości** importowanego kapitału zewnętrznego, czy też na jego **jakościowym wykorzystaniu** dla pobudzania rozwoju wewnętrznego. Ważnym uwarunkowaniem rozwoju endogenicznego jest także umiejętne otwarcie się na zewnętrzne rynki zbytu i kooperację z pozaregionalnymi instytucjami publicznymi, badawczo-rozwojowymi oraz gospodarczymi.
- Polityka publiczna powinna strategicznie budować wewnętrzny potencjał w celu zainicjowania samonapędzających się procesów rozwoju, a także kształtować „masę krytyczną” dla uruchomienia wewnętrznych procesów „rozlewania się” rozwoju, tj. mechanizmów **wewnątrzregionalnego spill over**. Jednocześnie podejście endogeniczne podaje w wątpliwość naturalne

(tj. rynkowe) procesy „rozlewania się” rozwoju z regionów centralnych do peryferyjnych. Przestrzega natomiast przed ryzykiem eksploatacji zasobów peryferii przez inwestorów pochodzących z obszarów centralnych. Polityka publiczna powinna uwzględniać to ryzyko przy rozwijaniu połączeń komunikacyjnych, sieci powiązań kooperacyjnych, kształtowaniu regionalnych instytucji finansowych i stymulowaniu zewnętrznych inwestorów.

2. Przykłady endogenicznego rozwoju na obszarach peryferyjnych

Doświadczenia państw europejskich wyraźnie wskazują na to, że rozwój regionów jest nie tylko wypadkową działań podejmowanych przez władze publiczne lub podmioty rynkowe funkcjonujące w regionach, lecz także zależy od krajowych uwarunkowań gospodarczych, społecznych, administracyjnych i politycznych. Badania empiryczne dowodzą silnego zróżnicowania sytuacji między poszczególnymi krajami w zakresie rozwoju regionów peryferyjnych (np. Clark et al. 2004; North, Smallbone 2006; Copus, Skuras 2006; Labrianidis, Kalogeressis 2006).

Wśród czynników narodowych wpływających na rozwój obszarów peryferyjnych specjalne znaczenie ma krajowa polityka gospodarcza, w tym m.in. polityka regionalna, polityka rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, polityka rozwoju obszarów wiejskich, polityka innowacyjna itp. Istotną rolę odgrywa również sposób koordynacji tych polityk zarówno na szczeblu rządowym, jak i terytorialnym, a także zakres decentralizacji polityki regionalnej oraz decentralizacji programowania i wdrażania polityk sektorowych rządu. Oprócz tego istotne znaczenie dla efektywności polityki regionalnej ma przyjęty w danym kraju model kapitalizmu, a więc system instytucji społecznych, prawnych, administracyjnych i gospodarczych, które kształtują funkcjonowanie procesów ekonomicznych (por. Hall, Soskice 2001, s. 1–44; Amable 2003, s. 103–114, 176; Schmidt 2002; Pontusson 2005).

Wśród typologii kapitalizmu wyróżnia się dwie podstawowe formy. Pierwszą jest *kapitalizm rynkowy (liberal market capitalism)* lub anglosaski. Jest on najlepiej realizowany w Stanach Zjednoczonych Ameryki, na gruncie europejskim najbliższym tego modelowi znajduje się Wielka Brytania. Drugim modelem jest *kapitalizm koordynacyjny (coordinated market capitalism)* lub kontynentalny, reprezentowany głównie przez takie kraje jak Niemcy i Austria. W Europie wyróżnia się również inne formy kapitalizmu, czyli: kapitalizm socjaldemokratyczny lub nordycki, reprezentowany przez kraje skandynawskie; południowoeuropejski (lub śródziemnomorski) – przykładowymi krajami są tutaj Grecja, Portugalia, Włochy. Przez niektórych badaczy są one zaliczane także do modelu koordynacyjnego. Wreszcie należy wyodrębnić kapitalizm państwowy, nawiązujący do modelu azjatyckich państw rozwojowych (*developmental state*). W Europie najlepiej model ten reprezentuje Francja.

Specjaliści wymieniają cztery zasadnicze różnice między ww. modelami (Pontusson 2005, s. 15–31). Po pierwsze, jest to odmienny poziom koordyna-

cji między podmiotami gospodarczymi oraz między udziałowcami w ramach poszczególnych firm. Uznaje się, że w modelu koordynacyjnym poszczególne instytucje prawne i praktyka gospodarcza sprzyjają zwiększonej współpracy między pracodawcami i pracownikami w firmie. Obserwuje się także większy zakres współdziałania między najważniejszymi udziałowcami, dla którego platformą jest kooperacja z bankowymi instytucjami kredytowymi. Po drugie, w modelu koordynacyjnym wyższy jest udział państwa w stymulowaniu procesów rozwoju gospodarczego, zwłaszcza badań rozwojowych, a także z tym związany wyższy poziom wydatków publicznych na edukację i szkolnictwo zawodowe oraz większa pomoc państwa w celu dostosowywania gospodarki w okresie dekonunktury gospodarczej. Po trzecie, model koordynacyjny cechują: wyższy poziom zabezpieczeń socjalnych, większe przywileje dla pracowników na rynku pracy oraz większa skala redystrybucji publicznej zmniejszająca poziom nierówności społecznych. Po czwarte, w modelu koordynacyjnym silniej rozwinięte są instytucje dialogu społecznego.

Poniżej zostaną przedstawione wybrane doświadczenia narodowe związane z rozwiązywaniem problemów regionów peryferyjnych uwzględniające znaczenie polityk krajowych i modelu kapitalizmu (szerzej: Grosse 2004), w tym dwa przykłady odnoszące się do rozwoju endogenicznego. W pierwszej kolejności zostaną zaprezentowane polityki skierowane na **budowanie nowego potencjału endogenicznego** na obszarach peryferyjnych. Kolejny przykład odnosi się do rozwoju opierającego się na dotychczasowych zasobach regionów peryferyjnych. Są one wykorzystywane w sposób niepełny z uwagi na „spontaniczne” procesy rozwojowe, w niewystarczający sposób kształtowane przez polityki publiczne.

3. Budowanie nowoczesnej gospodarki na peryferiach – Finlandia

Finlandia w ostatnich dwudziestu latach dokonała spektakularnego awansu gospodarczego; z kraju peryferyjnego, wyspecjalizowanego w produkcji rolniczej i leśnej, stała się jedną z najbardziej nowoczesnych i konkurencyjnych w skali światowej gospodarek. W badaniu Światowego Forum Ekonomicznego w ostatnich latach trzykrotnie zajmowała pierwsze miejsce pod względem konkurencyjności. Jest to badanie ankietowe menedżerów oceniające klimat inwestycyjny i warunki prowadzenia działalności gospodarczej (Porter et al. 2004, 2005, 2006). Jak się wydaje, istotnym elementem sukcesu fińskiego były dwa podstawowe czynniki. Po pierwsze, odważna polityka rządu ukierunkowana na rozwój wysokotechnologicznej gospodarki, której istotnym składnikiem była rządowa polityka regionalna nakierowana na budowanie nowoczesnej gospodarki w klasycznych peryferyjnych obszarach tego kraju. Po drugie, ważnym elementem wspierającym działania rządu był skandynawski model kapitalizmu, korzystny dla stosunkowo szybkiego rozwoju innowacyjnej i nowoczesnej gospodarki.

Podstawą polityki rządu była narodowa strategia zbudowania nowoczesnej gospodarki, konsekwentnie wdrażana przez kolejne rządy od końca lat 60. ubie-

głego stulecia (Castells, Himanen 2002, s. 49–54). Była ona stopniowo doskonała i rozwijana, dzięki czemu obejmowała coraz nowe obszary aktywności i dysponowała coraz większymi instrumentami finansowymi oraz organizacyjnymi. Ważnym aspektem tej strategii było wyraźne przywództwo po stronie premiera i skoncentrowanie najważniejszych decyzji strategicznych w rządowej Radzie Polityki Naukowej i Technologicznej. Funkcjonuje ona od połowy lat 80. pod kierunkiem premiera i przy udziale najważniejszych ministrów odpowiedzialnych za działania w sferze rozwoju. W szczególności powiązано ze sobą działania w zakresie polityki naukowej i oświatowej, technologicznej i badawczo-rozwojowej, wsparcia przedsiębiorczości oraz polityki regionalnej. Dzięki temu polityka rządu była w wysokim stopniu skoordynowana na najwyższym szczeblu, zwłaszcza w zakresie podejmowania strategicznych decyzji programowych, finansowych i organizacyjnych. Warto jednocześnie zauważyć, że silne przywództwo i koordynacja na szczeblu krajowym nie utrudniły decentralizacji wdrażania polityk rządu, a także stosunkowo dużego zakresu koordynacji zarządzania między różnymi programami na szczeblu regionalnym.

Istotnym elementem działań rządu było przygotowanie regulacji odnoszących się do rynku telekomunikacyjnego i informatycznego. Najczęściej regulacje te liberalizowały duże segmenty tych rynków, a jednocześnie zmierzały do unifikacji standardów jakościowych i prawnych na obszarze całej Skandynawii. Ważnym aspektem rozwoju nowoczesnej gospodarki w Finlandii był więc wspólny rynek w segmentach nowoczesnej gospodarki funkcjonujący w krajach nordyckich i zharmonizowane standardy techniczne pozwalające na ekspansję nowoczesnych przedsiębiorstw. Istotnym działaniem konstruującym podstawy dla rozwoju technologicznego były również zmiany strukturalne największych przedsiębiorstw użyteczności publicznej: poczty i firm telekomunikacyjnych. W latach 80. doprowadzono do silnej koncentracji kapitałowej i organizacyjnej na tym rynku oraz podjęto procesy prywatyzacji tych koncernów (jednak bez udziału kapitału zagranicznego) (Castells, Himanen 2002, s. 55–58).

Ważny instrument polityki rządu stanowiły działania na rzecz rozwoju nauki i oświaty. Szczególnym wymiarem tej polityki (powiązanym z polityką wobec regionów peryferyjnych) było tworzenie przez państwo nowych uniwersytetów, zwłaszcza uczelni technicznych. W kraju liczącym około 5 mln mieszkańców liczba tych uczelni wzrosła do ponad 20. Ponadto zdecydowano się na rozbudowę i dofinansowanie Akademii Fińskiej (Oinas 2005).

Położono również nacisk na rozwój polityki innowacyjnej. Została ona skierowana na trzy priorytetowe zadania. Z jednej strony rozbudowywała i wzmacniała potencjał publicznych instytucji badawczych, z drugiej wspierała rozwój badań prowadzonych przez przedsiębiorstwa, z trzeciej stymulowała działania aplikacyjne między instytucjami naukowymi i badawczymi a gospodarką. W ramach tych działań wspierano rozwój zarówno instytucji centralnych, jak i regionalnych. Na poziomie centralnym bodaj najważniejszą rolę odegrały dwie agencje: (1) Tekes – która inicjowała programy technologiczne łączące centra badawcze i uniwersyteckie z biznesem, oraz (2) Sitra – pełniąca funkcję fun-

duszu *venture capital* dla nowo powstających przedsiębiorstw, które korzystały z nowoczesnych technologii. Na poziomie regionalnym funkcjonowało 16 centrów wiedzy, które zajmowały się implementowaniem różnorodnych programów rządowych związanych z rozwojem nauki, badań, innowacyjnej przedsiębiorczości itp.

Działania rządu bardzo silnie wspierały rozwój innowacyjnych przedsiębiorstw. Jak się wydaje, strategia rządu zmierzała w dwóch zasadniczych kierunkach. Po pierwsze, stymulowała rozwój i koncentrację kapitałową i technologiczną największych fińskich korporacji, wspierając ich ekspansję zewnętrzną na rynkach globalnych. Jednym z głównych beneficjentów tej polityki była Nokia, która na rynku krajowym jest prawdziwym potentatem (około 25% całego fińskiego eksportu). Dzięki wsparciu ze strony państwa rozbudowała własne instytuty badawcze (w roku 2001 miała 55 ośrodków w 15 państwach), a także nawiązała gęstą sieć współpracy z innymi instytutami badawczymi, fińskimi uniwersytetami, a później także z najlepszymi uczelniami i ośrodkami badawczymi na świecie (Castells, Himanen 2002, s. 36–38). Po drugie, polityka państwa stymulowała innowacyjny rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, zachęcając je do kooperacji technologicznej z największymi korporacjami (np. Nokia ma ponad 300 lokalnych firm kooperacyjnych w całej Finlandii). W ten sposób działania władz fińskich łączyły ze sobą dwa podstawowe cele. Z jednej strony wzmacniały siłę największych korporacji i klastrów wysokiej techniki konkurencyjnych na rynkach zewnętrznych, z drugiej zaś pobudzały rozwój regionów peryferyjnych, m.in. poprzez promowanie przedsiębiorczości i włączanie peryferyjnych małych i średnich firm w sieci kooperacyjne z dużymi koncernami lub innymi firmami z klastrów umiejscowionych w regionach centralnych.

Działania rządu miały wyraźny profil polityki regionalnej, skierowanej ku pobudzaniu obszarów peryferyjnych w środkowej i północnej części kraju. Była ona zorientowana na kształtowanie potencjału endogenicznego tych obszarów, zwłaszcza „masy krytycznej” dla samonapędzającego się rozwoju nowoczesnej gospodarki. Skupiono się na ufundowaniu i następnie rozbudowie regionalnych uniwersytetów i powiązanych z nimi parkach technologicznych. Jednocześnie rząd intensywnie wspierał rozwój innowacyjnej przedsiębiorczości, kształtowanie sieci współpracy między kooperującymi firmami, między uczelniami, firmami i instytucjami badawczymi, a także podejmowanie współpracy przedsiębiorstw z podmiotami pozaregionalnymi (krajowymi i zagranicznymi). Tym celom służyły specjalne programy realizowane przez regionalne centra wiedzy (Harmaakorpi, Melkas 2005). W ten sposób przedsiębiorstwa i instytucje badawcze z obszarów peryferyjnych były stopniowo włączane w sieci współpracy ponadregionalnej, a gospodarka regionów korzystała z zewnętrznych rynków zbytu i otwierała się na dopływ zewnętrznych wzorców i kapitału. Warto jednak podkreślić, że proces „otwierania na zewnątrz” był zgodny z paradygmatem endogenicznego rozwoju, a więc służył budowaniu wewnętrznego potencjału regionu peryferyjnego. Ważnym aspektem działań publicznych było rozwijanie technologii informatycznych w usługach publicznych (służba zdrowia, educa-

cja), w tym również w pracach lokalnych urzędów samorządowych oraz w celu wzmacniania społeczeństwa obywatelskiego i organizacji pozarządowych (Castells, Himanen 2002, s. 115–126).

Jak wcześniej wspomniano, ważnym aspektem sukcesu gospodarki fińskiej był skandynawski model kapitalizmu (Oinas 2005). Charakteryzował się on kilkoma istotnymi cechami, korzystnie wpływającymi na rozwój peryferyjnych obszarów tego kraju. W ramach tego modelu istotnym elementem są bardzo duże (w stosunku do innych krajów) wydatki na edukację i naukę, a także działalność badawczą i rozwojową. Miało to bardzo poważny udział w kształtowaniu kadr dla rozwoju nowoczesnej gospodarki. Model nordycki przewiduje również (np. w porównaniu z rozwiązaniami modelu liberalnego) bardzo dużą pomoc państwa dla rozwoju przedsiębiorczości. Innowacją Finów jest jednak daleko posunięta prywatyzacja przedsiębiorstw użyteczności publicznej (np. firm telekomunikacyjnych), a także szerokie otwarcie rynku finansowego na kapitał zewnętrzny i inwestycje zagraniczne.

Firmy prywatne korzystają więc zarówno z dopływu kapitału zewnętrznego i finansowania przez giełdę (w tym giełdy zagraniczne), jak i ze wsparcia ze strony programów publicznych, zwłaszcza w regionach peryferyjnych. Warto zauważyć, że w modelu kapitalizmu koordynacyjnego (którego odmianą jest model skandynawski) tradycyjnym zapleczem finansowania inwestycji przedsiębiorstw są banki. Należy jednak pamiętać, że na początku procesów transformacyjnych rozwój gospodarki fińskiej był ściśle powiązany właśnie z silnymi bankami krajowymi (na rynku dominowały trzy takie banki). Początek dynamicznego rozwoju Nokii jako firmy technologicznej opierał się na tym źródle finansowania oraz na znaczącej pomocy programów rządowych. Dopiero w kolejnym etapie rozwoju tego przedsiębiorstwa, kiedy zbudowało ono solidne podstawy do ekspansji zagranicznej – skorzystano z zewnętrznego kapitału inwestycyjnego i rozpoczęto notowanie koncernu na giełdach zagranicznych. Fundusze te służyły jedynie wzmocnieniu ekspansji Nokii na rynkach globalnych, ale nie budowały dla niej podstaw.

Zmiana sposobu zasilania finansowego koncernów fińskich może być połączona z szerszym procesem transformacji kapitalizmu skandynawskiego w Finlandii. Na początku zmiany systemowej polegającej na rezygnacji z gospodarki surowcowej na rzecz technologicznej uwidoczniła się bardzo silna sterująca rola państwa, duży udział w rynku instytucji i przedsiębiorstw publicznych, a także wsparcia finansowego ze strony dominujących banków krajowych. Na późniejszym etapie rozwoju cała gospodarka została w większym stopniu sprywatyzowana i zliberalizowana, otworzyła się na dopływ zewnętrznego kapitału, a rolę państwa ograniczono do funkcji pomocniczych i usprawniających procesy rozwojowe (Moen, Lilja 2005). Wspomniana ewolucja kapitalizmu w Finlandii zdaje się potwierdzać tezę, że transformacja gospodarcza wymaga w początkowym okresie wyraźnego przywództwa i stosunkowo dużej obecności państwa w gospodarce. Ponadto zbyt wczesna liberalizacja systemu, w tym jego otwarcie na ekspansję zewnętrznych podmiotów (zwłaszcza na rynku usług

finansowych), może być destrukcyjna dla procesów rozwoju endogenicznego (Staniszki 2006, s. 101–108).

Ważnym elementem wpływu modelu skandynawskiego na rozwój nowoczesnej gospodarki w Finlandii były mechanizmy dialogu społecznego między pracownikami a pracodawcami (zarówno na poziomie krajowym, jak i w zakładach pracy). W ujęciu mikroekonomicznym, a więc na poziomie przedsiębiorstw – dialog pracowników i pracodawców zapewnia lepszy obieg informacji, większą elastyczność zarządzania przedsiębiorstwem i łatwiejsze dostosowanie do zmieniających się uwarunkowań rynkowych. Pozwala również w bardziej racjonalny sposób wykorzystać zasoby ludzkie przedsiębiorstwa, zachęca pracowników do wprowadzania zmian, doskonalenia zawodowego i zwiększenia wydajności pracy (Streeck 1995, s. 344–345). Dialog społeczny poprawia także uwarunkowania makroekonomiczne. Badania empiryczne dowodzą, że zmniejsza on presję inflacyjną związaną ze wzrostem płac, a także poprawia możliwości elastycznego dostosowania gospodarki do zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych (Pontusson 2005, s. 96). W przypadku fińskiego instytucje dialogu społecznego ułatwiły transformację z gospodarki leśnej ku wysokotechnologicznej (Hämäläinen 2004; Moen, Lilja 2005).

Korzystne były również rozbudowane programy socjalne państwa, zmniejszające nierówności dochodowe ludności. Kształtowały one specyficzną kulturę organizacyjną przedsiębiorstw fińskich, którą cechują poziome struktury zarządzania oraz duży zakres swobody pracowników połączony z ich wysoką produktywnością i aktywnością (innowacyjnością) zawodową. Wspomniane reguły kapitalizmu skandynawskiego wpływały również na wysoką jakość kapitału społecznego, a więc na budowanie sieci powiązań kooperacyjnych między poszczególnymi firmami i instytucjami służącymi budowaniu nowoczesnej gospodarki (Oinas 2005). Do rozwoju gospodarki regionów peryferyjnych przyczyniły się też skandynawskie rozwiązania dotyczące rynku pracy. Charakteryzują się one stosunkowo dużą elastycznością regulacji dotyczących zatrudnienia, za to bardzo wysokimi subsydiami dochodowymi dla bezrobotnych i szkoleniami zapewniającymi zmianę kwalifikacji zawodowych i ponowne zatrudnienie. Polityka taka nie kładzie więc nacisku na ochronę dotychczasowych miejsc pracy, ale na przekwalifikowanie zawodowe i utrzymanie dotychczasowych dochodów osób poszukujących pracę. Taki dobór priorytetów jest zgodny z Schumpeterowskim paradygmatem „kreatywnej destrukcji”, a zatem stymuluje zmiany organizacyjne i innowację przedsiębiorstw. Stwarza także korzystne wyniki dla wzrostu zatrudnienia w krajach skandynawskich (Sapir 2006), w tym zwłaszcza w regionach peryferyjnych Finlandii (Böckerman 2003).

Kapitalizm skandynawski oraz kulturę społeczną tych krajów cechuje silne poczucie wspólnoty i dumy narodowej. Pozwalało to na uniknięcie bezrefleksyjnego naśladownictwa obcych wzorców instytucjonalnych, a także kształtowanie własnego, odmiennego nurtu kapitalizmu, pomimo dominującej w latach 90. doktryny liberalnej w naukach ekonomicznych. Jednocześnie, jak dowodzą prace ekonomistów, model ten zachowuje w warunkach integrującej się Europy

wysoką konkurencyjność ekonomiczną, bez potrzeby dokonywania wyboru między globalną konkurencyjnością a równością społeczną (Sapir 2006).

4. Wykorzystanie walorów obszarów rolniczych – Portugalia

Strategia fińska kładła nacisk przede wszystkim na **budowanie w regionach peryferyjnych nowego zasobu endogenicznego** umożliwiającego rozwój nowoczesnej gospodarki. Alternatywną strategią dla rolniczych regionów peryferyjnych może być unowocześnianie dotychczasowego, tradycyjnego potencjału tych obszarów zamiast tworzenia podstaw dla całkiem nowej trajektorii rozwoju. Podstawowa ścieżka rozwojowa polega w tym przypadku na tym, aby lepiej wykorzystać zasoby naturalne i dotychczas rozwijane branże (rolniczą i turystyczną), a także wprowadzać nowoczesne metody zarządzania i technologii do dotychczasowych działań rozwojowych. Można tę zmianę określić jako **unowocześnienie endogenicznych zasobów regionalnych**.

Przykładem tego typu podejścia mogłaby być Portugalia. Jest to kraj wyraźnie podzielony na obszar centralny usytuowany wokół stolicy kraju i pozostałe regiony o specyfice peryferyjnej i gospodarce w dużym stopniu zależnej od rolnictwa oraz tradycyjnego przemysłu (odzieżowego, obuwniczego, drzewnego, metalowego). W ostatnich latach obszary peryferyjne wyraźnie wzmocniły dotychczasową bazę wewnętrznych czynników rozwoju. W szczególności unowocześniły produkcję rolną, w dużym stopniu zorientowaną na specyficznie lokalne i regionalne produkty spożywcze. Przykładem jest rozwój przemysłu winnego w regionie Alentejo. Przedsiębiorstwa zajmujące się tą produkcją, najczęściej firmy rodzinne i lokalne, znalazły niszę rynkową, która pozwoliła im zaistnieć na rynkach zewnętrznych. Dźwignią dla ekspansji zewnętrznej była m.in. intensywna działalność marketingowa, wykorzystująca nowoczesny *design* i techniki informatyczne (Dinis 2006).

Inną branżą przyczyniającą się do rozwoju regionów peryferyjnych była turystyka, wykorzystująca lokalne walory przyrodnicze. Przykładem jest dynamiczny rozwój tej branży w regionie Algarve. Opierał się on na poprawie infrastruktury komunikacyjnej, a więc ułatwiającej dostępność tych obszarów dla turystów. Ponadto do jego rozwoju przyczyniło się wprowadzenie do przedsiębiorstw zajmujących się turystyką nowoczesnych sposobów zarządzania i informatycznych technik marketingowych (Dinis 2006). Rozwój peryferyjnej gospodarki był więc związany z ekspansją na rynki zewnętrzne, poprawą infrastruktury komunikacyjnej (tj. dostępności peryferii) i unowocześnieniem miejscowych przedsiębiorstw.

W przypadku Portugalii trudno jednak mówić o dojrzałej strategii regionalnego rozwoju regionalnego, a także o wyraźnie ukierunkowanej polityce rządu wobec peryferii. Rozwój obszarów wiejskich w dużym stopniu jest związany z aktywnością polityki lokalnej, a nie regionalnej, oraz wykorzystaniem instrumentów europejskiej polityki rozwoju obszarów wiejskich (szerzej: Halamska, Tuzimek 2005). Władze publiczne na poziomie regionalnym mają słabe kome-

tencje i w niewielkim stopniu kształtują własną strategię rozwoju regionalnego (Bateira, Ferreira 2002). Polityka rządu jest natomiast bardzo słabo skoordynowana, zwłaszcza w odniesieniu do polityk finansowanych ze środków UE. W niewystarczającym stopniu łączy działania europejskie z politykami finansowanymi wyłącznie ze środków krajowych. Zarządzanie programami realizującymi unijną politykę spójności jest zorientowane przede wszystkim na sprawną absorpcję środków finansowych, a nie na ich umiejętne wykorzystanie dla pobudzenia regionów peryferyjnych, zgodnie z ich specyfiką rozwojową i strategią rozwoju regionalnego. Polityka regionalna ma więc faktycznie charakter egzogeniczny, jest bowiem kształtowana przez środki finansowe i kierunki programowe kolejnych edycji europejskiej polityki spójności, polityki rozwoju obszarów wiejskich i unijnych dotacji rolnych. Jest również pasywna i słabo dostosowuje kierunki działania do uwarunkowań regionalnych. Cechuje ją silne przywiązanie do rutynowych sposobów działania (wedle zasady „jak było, tak będzie”) oraz skłonność do reagowania przede wszystkim na impulsy zewnętrzne (tj. płynące z instytucji unijnych) (Figueiredo 2004).

Rozwój niektórych regionów portugalskich trudno więc uznać za wynik polityki regionalnej władz publicznych, świadomie skoncentrowanej na rozwoju endogenicznego potencjału obszarów rolniczych. Jak się wydaje, jest to raczej rezultat korzystnego zbiegu różnych działań, w tym m.in. programów i dotacji rolniczych pochodzących z budżetu UE, aktywności lokalnych władz publicznych, a także spontanicznych procesów rozwojowych na obszarach peryferyjnych związanych w dużym stopniu z aktywnością lokalnych przedsiębiorców.

W opinii ekspertów tego typu „spontaniczna trajektoria rozwoju” jest niewystarczającym czynnikiem dla pobudzenia rozwoju i wprowadzenia zmian w gospodarce obszarów peryferyjnych (Bateira, Ferreira 2002). Region północny i centralny w dalszym ciągu boryka się z problemami tradycyjnych gałęzi przemysłu, przywiązanych do dotychczasowych metod produkcyjnych i mających poważne trudności rozwojowe, zwłaszcza ekspansji eksportowej. Nie zostały również w pełni wykorzystane atuty obszarów rolniczych, a w niektórych widoczny jest wyraźny regres ekstensywnej i tradycyjnej produkcji rolniczej i drzewnej (Figueiredo 2005). Fundusze europejskie przeznaczone dla małych i średnich przedsiębiorstw w niewielkim stopniu stymulują ich innowacyjną zmianę. W zasadzie nie sprzyjają tworzeniu sieci współdziałania między miejscowymi firmami oraz powiązań z kooperantami zewnętrznymi (Bateira, Ferreira 2002). Regiony peryferyjne Portugalii nie budują także nowego zasobu endogenicznego, który umożliwiłby stosowanie „masy krytycznej” dla rozwoju nowoczesnej i konkurencyjnej w skali globalnej gospodarki. Nowoczesna gospodarka oraz główne ośrodki badawcze są skoncentrowane w największych aglomeracjach, przede wszystkim w Lizbonie (Figueiredo 2005). Przyczyną trudności pobudzenia rozwoju endogenicznego pozostałych obszarów jest (1) brak odpowiednio ukierunkowanej polityki regionalnej rządu, (2) słabość regionalnych władz publicznych, (3) niski poziom kapitału społecznego, w tym skłonności do budowania sieci współpracy, (4) brak infrastruktury regionalnej,

która pozwoliłaby na rozwój działalności badawczej i rozwojowej (a nie tylko poprawiałaby dostępność komunikacyjną tych obszarów), (5) nieumiejętność odpowiedniego ukierunkowania pomocy regionalnej UE i jej wykorzystania dla zainicjowania procesów rozwoju endogenicznego.

5. Wnioski dla rozwoju województw Polski wschodniej

Wnioski płynące z dotychczasowych rozważań mogą mieć zastosowanie dla rozwoju regionalnego w regionach peryferyjnych, np. województw Polski wschodniej. Są to regiony słabiej rozwijające się gospodarczo (rozwój mierzony jest wysokością PKB na mieszkańca), przeważają w nich obszary wiejskie, o wysokiej zależności gospodarki od rolnictwa. Cechują się niskim poziomem kapitału ludzkiego (m.in. niskim poziomem edukacji i nauki), ograniczonej dostępności terytorialnej (komunikacyjnej i informatycznej), niskim poziomem infrastruktury, niskim poziomem dochodów ludności i jednostek samorządu terytorialnego. Województwa te spełniają zatem kryteria definicyjne stosowane dla obszarów peryferyjnych.

Na podstawie przedstawionych wcześniej rozważań teoretycznych można podjąć próbę oparcia strategii rozwoju województw Polski wschodniej na założeniach nurtu teoretycznego endogenicznego rozwoju regionalnego. W opinii autora takie podejście jest najbardziej odpowiednie dla wspierania rozwoju województw peryferyjnych. Jednocześnie pomoc publiczna powinna wspierać działania innowacyjne, a więc odnosić się do koncepcji uczącego się regionu (Florida 2000) oraz regionu innowacyjnego (Lambooy 2005).

Doświadczenia portugalskie i fińskie pozwalają rekomendować strategię **budowania nowego potencjału endogenicznego** w województwach Polski wschodniej. Jak się wydaje, gospodarka europejska na dłuższą metę nie może konkurować tanimi miejscami pracy w pracochłonnych gałęziach przemysłu lub opierać rozwoju regionalnego na subsydiach rolniczych i ochronie rynku rolnego. Jednym z wielu przykładów w tym względzie są trudności przemysłu tekstylnego, odzieżowego i obuwniczego w centralnym i północnym regionie Portugalii. Tylko częściowym rozwiązaniem wydaje się również specjalizacja produkcji niszowej, w kierunku towarów luksusowych lub regionalnych (przykład specjalistycznej produkcji rolnej w regionie Alentejo). Strategia publiczna nie może więc zatrzymać się jedynie na **unowocześnianiu dotychczasowego potencjału endogenicznego**, ale powinna raczej dążyć do dywersyfikacji specjalizacji regionalnej, w tym zwłaszcza w kierunku konsekwentnego **budowania nowego potencjału endogenicznego** w odniesieniu do gospodarki innowacyjnej i technologicznej. Przykład fiński wskazuje, że jest to proces długoletni – transformacja fińskiej gospodarki rozpoczęła się w latach 60–70. Jednocześnie przykład tego kraju dowodzi, że radykalna zmiana profilu gospodarczego obszarów peryferyjnych może zakończyć się sukcesem. Potrzebna jest jednak długofalowa i odpowiednio wyprofilowana polityka władz publicznych, w dużej mierze rządu krajowego.

Doświadczenia wielu krajów wyraźnie świadczą o tym, że dla pobudzenia rozwoju regionów peryferyjnych niezmiernie istotne jest powiązanie polityki publicznej władz krajowych i działań władz regionalnych. Wyzwaniem dla polityki publicznej jest więc umiejętność powiązania sterującej roli rządu centralnego z programowaniem i implementowaniem tej polityki przez samorządy regionalne. Jak się wydaje, warunkiem podmiotowości władz regionalnych jest nie tylko ich odpowiednia legitymacja społeczna (związana z wyborami demokratycznymi), lecz także możliwość prowadzenia samodzielnej polityki regionalnej, w tym również dysponowanie własnymi instrumentami finansowymi.

Jak się wydaje, dla sukcesu regionów peryferyjnych istotne znaczenie mają następujące cechy polityki publicznej:

- **Po pierwsze, ogromną wagę ma wyraźnie ukierunkowana i długofalowa polityka rządu krajowego wobec regionów peryferyjnych.** Brak tego typu wsparcia publicznego osłabia ewentualne działania ze strony władz regionalnych lub prowadzi do kształtowania „spontanicznych” procesów rozwojowych na obszarach peryferyjnych. Takie procesy nie zawsze uzyskują odpowiednią „masę krytyczną” dla uruchomienia samoczynnego rozwoju endogenicznego.
- **Po drugie, dla uruchomienia procesów rozwoju regionalnego potrzebna jest odpowiednia koordynacja polityk publicznych, zarówno na poziomie centralnym** (w zakresie koordynacji programów sektorowych i regionalnych rządu), **jak i regionalnym** (w zakresie koordynowania programowania i implementowania poszczególnych instrumentów pomocowych) (North, Smallbone 2006; Ward et al. 2003).
- **Po trzecie, polityka regionalna powinna być odpowiednio zdecentralizowana** (Ward et al. 2003; Porter 2003; Gunasekara 2006; Smith 2003). Doświadczenia wielu krajów, zwłaszcza usytuowanych na południu kontynentu – wskazują na to, że wobec regionów peryferyjnych formułowano wiele rozmaitych programów krajowych i europejskich. Ich podstawowym mankamentem była jednak słaba koordynacja na poziomie regionalnym, niedostateczne dopasowanie do potrzeb regionalnych i brak odpowiednich mechanizmów ich zdecentralizowanego wdrażania (North, Smallbone 2006).
- **Po czwarte, istotnym uwarunkowaniem dla polityk publicznych wobec regionów peryferyjnych jest narodowy model kapitalizmu.** Jak się wydaje, z rozwojem regionalnym dobrze współgrają rozwiązania modelu skandynawskiego i koordynacyjnego, znacznie słabiej natomiast instytucje kapitalizmu anglosaskiego i śródziemnomorskiego.

Zgodnie z zasadami rozwoju Regionalnych Systemów Innowacyjnych polityka polskiego rządu powinna określać jedynie ogólne ramy programowe i stwarzać możliwości szerokiego wyboru indywidualnej ścieżki rozwoju dla poszczególnych województw. Podstawowym zadaniem rządu jest stworzenie platformy programowej dla wszystkich zainteresowanych województw, instrumentów wsparcia finansowego, a także instytucji koordynacji działań między województwami, między samorządem regionalnym i samorządami lokalnymi

oraz między regionami a rządem. Samorządy województw powinny mieć natomiast duży zakres swobody w programowaniu wsparcia rządowego, a także jego późniejszej implementacji. Powinny mieć także możliwości realizowania własnych programów inwestycyjnych. Ogromnie istotne jest również odpowiednie uzgodnienie polityki regionalnej rządu z innymi politykami rządowymi, zwłaszcza w zakresie rozwoju innowacyjności, nauki i oświaty, rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw oraz polityki rozwoju obszarów wiejskich. Rząd powinien także prowadzić monitoring i ocenę jakości wykorzystania środków budżetu państwa przez samorządy województw.

Literatura

- Abramovitz M., 1986, „Catching up, forging ahead, and falling behind”, *Journal of Economic History*, t. 46, nr 2, s. 385–406.
- Acs Z.J., Audretsch D.B., Feldman M.P., 1994, „R&D spillovers and recipient firm size”, *Review of Economic and Statistics*, nr 76, s. 336–340.
- Amable B., 2003, *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford–New York: Oxford University Press.
- Audretsch D.B., Keilbach M., 2004, „Entrepreneurship capital and economic performance”, *Regional Studies*, t. 38, nr 8, s. 949–959.
- Baldersheim H., Fimreite A.L., 2005, „Norwegian centre–periphery relations in flux: abolition or reconstruction of regional governance?”, *West European Politics*, t. 28, nr 4, s. 764–780.
- Barquero A.V., 1999, „Inward investment and endogenous development. The convergence of the strategies of large firms and territories?”, *Entrepreneurship & Regional Development*, t. 11, nr 1, s. 79–93.
- Barquero A.V., 2006a, „Urban development in peripheral regions of the New Europe: The case of Vigo in Galicia”, *European Planning Studies*, t. 14, nr 6, s. 753–772.
- Barquero A.V., 2006b, „Endogenous development: analytical and policy issues (w:) A. Scott, G. Garofoli (red.)”, *The Regional Question in Economic Development*, New York–London: Routledge.
- Barry F., 2004, „Enlargement and the EU periphery: introduction”, *The World Economy*, t. 27, nr 6, s. 753–759.
- Bateira J., Ferreira L.V., 2002, „Questioning EU cohesion policy in Portugal”, *European Urban and Regional Studies*, t. 9, nr 4, s. 297–314.
- Bołtromiuk A. (red.), 2003, *Regiony peryferyjne w perspektywie polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Böckerman P., 2003, „Unravelling the mystery of regional unemployment in Finland”, *Regional Studies*, t. 37, nr 4, s. 331–340.
- Bruijn P., Lagendijk A., 2005, „Regional innovation systems in the Lisbon Strategy”, *European Planning Studies*, t. 13, nr 8, s. 1153–1172.

- Burca S., 1997, „Core-peripheral relationships as the nexus in world trade trends” (w:) B. Fynes, S. Ennis (red.), *Competing from the Periphery*, London: The Dryden Press.
- Castells M., Himanen P., 2002, *The Information Society and the Welfare State, The Finish Model*, Oxford–New York: Oxford University Press.
- Clark G.L., Palaskas T., Tracey P., Tsampra M., 2004, „Globalization and competitive strategy in Europe’s vulnerable regions: firm, industry and country effects in labour-intensive industries”, *Regional Studies*, t. 38, nr 9, s. 1085–1100.
- Copus A., Skuras D., 2006, „Business networks and innovation in selected lagging areas of the European Union: A spatial perspective”, *European Planning Studies*, t. 14, nr 1, s. 79–93.
- DiMaggio P.J., Powell W.W., 2004, „The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields” (w:) F. Dobbin (red.), *The New Economic Sociology. A Reader*, Princeton–Oxford: Princeton University Press.
- Dinis A., 2006, „Marketing and innovation: Useful tools for competitiveness in rural and peripheral areas”, *European Planning Studies*, t. 14, nr 1, s. 9–22.
- Domański B., 2004, „Krytyka pojęcia rozwoju a studia regionalne”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2 (16).
- Driffield N., Hughes D., 2003, „Foreign and domestic investment: regional development or crowding out?”, *Regional Studies*, t. 37, nr 3, s. 277–288.
- Fagerberg J., 1987, „A technology gap approach to why growth rate differ”, *Research Policy*, t. 16, nr 2–4, s. 87–99.
- Falkowski K., 2005, „Czy regiony peryferyjne mogą być konkurencyjne? Wnioski dla pogranicza polsko-rosyjskiego” (w:) E. Reichmann, M.A. Weresa (red.), *Rozszerzona Unia Europejska i jej wschodni sąsiedzi. Pierwsze doświadczenia współpracy*, Warszawa: Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej.
- Figueiredo A.M., 2004, *The learning by evaluating process of regional policy in Portugal: a special case of strong municipalities and weak planning regions*, referat przedstawiony na konferencji RSA: *Europe at the Margins: EU Regional Policy, Peripherality & Rurality*, Angers, 15–16 kwietnia.
- Figueiredo A.M., 2005, *Path-dependency and enabling knowledge-based regional development strategies – the case of Portugal*, referat przedstawiony na konferencji RSA: *Regional Growth Agendas*, Aalborg, 28–31 maja.
- Florida R., 2000, „The learning region” (w:) Z.J. Acs (red.), *Regional Innovation, Knowledge and Global Change*, London: Pinter.
- Friedmann J., Weaver C., 1979, *Territory and Function: The Evolution of Regional Planning*, London: Edward Arnold.
- Gawlikowska-Hueckel K., 2003, *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja?*, Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Goodall B., 1987, *The Dictionary of Human Geography*, London: Penguin.
- Gorzela G., Smetkowski M., 2005, *Metropolia i jej region w gospodarce informacyjnej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”.

- Gorzela G., 2006, *Strategiczne kierunki rozwoju Polski Wschodniej*, ekspertyza dla potrzeb opracowania strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020, maszynopis, Warszawa.
- Greunz L., 2005, „Intra- and inter-regional knowledge spillovers: Evidence from European regions”, *European Planning Studies*, t. 13, nr 3, s. 449–473.
- Grosse T.G., 2004, *Polityka regionalna Unii Europejskiej – przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Grosse T.G., 2006a, „Agencje i systemy agencyjne w Europie. Dylematy delegacji zadań publicznych do autonomicznych agencji”, *Służba Cywilna*, nr 15.
- Grosse T.G., 2006b, „An evaluation of the regional policy system in Poland: challenges and threats emerging from participation in the EU’s cohesion policy”, *European Urban and Regional Studies*, t. 13, nr 2, s. 151–165.
- Grossman G., Helpman E., 1991, *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge: MIT Press.
- Guidami S., Basand M., 1982, *Maldéveloppement Régional et Identité*, Lausanne: Presses Polytechniques Romandes.
- Gunasekara Ch., 2006, „The generative and developmental roles of universities in regional innovation systems”, *Science and Public Policy*, t. 33, nr 2, s. 137–150.
- Hakenes H., Schnabel I., 2006, *The Threat of Capital Drain: A Rationale for Public Banks?*, Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods, 2006, nr 11, Bonn.
- Halamska M.K., Tuzimek B., 2005, *Rozwój wiejski w Portugalii w latach 1986–2000: szansa czy przestroga dla Polski?*, Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Hall P., Soskice D. (red.), 2001, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford–New York: Oxford University Press.
- Harmaakorpi V., Melkas H., 2005, „Knowledge management in regional innovation networks: The case of Lahti, Finland”, *European Planning Studies*, t. 13, nr 5, s. 641–659.
- Hassink R., 2005, „How to unlock regional economies from path dependency? From learning region to learning cluster”, *European Planning Studies*, t. 13, nr 4, s. 521–535.
- Hämäläinen T., 2004, „Towards a theory of social innovation and structural change” (w:) G. Schienstock (red.), *Embracing the Knowledge Economy. The Dynamic Transformation of the Finnish Innovation System*, nr 28–44, Cheltenham: Edward Elgar.
- Hospers G.J., 2006, „Silicon somewhere? Assessing the usefulness of best practices in regional policy”, *Policy Studies*, t. 27, nr 1, s. 1–15.
- Jaffe A.B., 1989, „Real effects of academic research”, *American Economic Review*, t. 79, nr 5, s. 957–970.
- Kaldor N., 1966, *Causes of the Slow Rate of Growth in the United Kingdom*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Labrianidis L., Kalogeressis T., 2006, „The digital divide in Europe’s rural enterprises”, *European Planning Studies*, t. 14, nr 1, s. 23–39.
- Lambooy J., 2005, „Innovation and knowledge: theory and regional policy”, *European Planning Studies*, t. 13, nr 8, s. 1137–1152.
- Maillat D., 1998, „Innovative milieux and new generations of regional policies”, *Entrepreneurship and Regional Development*, t. 10, nr 1, s. 1–16.
- Malizia E.E., Feser E.J., 1999, *Understanding Local Economic Development*, New Brunswick, NJ: Center for Urban Policy Research.
- Moen E., Lilja K., 2005, „Change in coordinated market economies: The case of Nokia and Finland” (w:) G. Morgan, R. Whitley, E. Moen (red.), *Changing Capitalism?*, Oxford: Oxford University Press, s. 352–379.
- Myrdal G., 1957, *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Duckworth: London.
- North D., Smallbone D., 2000a, „The innovativeness and growth of rural SMEs during the 1990s”, *Regional Studies*, t. 34, nr 2, s. 145–157.
- North D., Smallbone D., 2000b, „Innovative activity in SME’s and rural economic development: some evidence from England”, *European Planning Studies*, t. 8, nr 1, s. 87–106.
- North D., Smallbone D., 2006, „Developing entrepreneurship and enterprise in Europe’s peripheral rural areas: some issues fading policy-makers”, *European Planning Studies*, t. 14, nr 1, s. 41–60.
- Oinas P., 2005, „Finland: a success story?”, *European Planning Studies*, t. 13, nr 8, s. 1227–1244.
- Olechnicka A., 2004, *Regiony peryferyjne w gospodarce informacyjnej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”.
- Pontusson J., 2005, *Inequality and Prosperity. Social Europe vs. Liberal America*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Porter M.E., 2003, „The economic performance of regions”, *Regional Studies*, t. 37, nr 6–7, s. 549–578.
- Porter M.E., Schwab K., Lopez-Carlos A. (red.), 2005, *The Global Competitiveness Report 2005–2006*, *World Economic Forum Reports*, Houndmills–New York: Palgrave Macmillan.
- Porter M.E., Schwab K., Sala-i-Martin X., Lopez-Carlos A. (red.), 2004, *The Global Competitiveness Report 2004–2005*, *World Economic Forum Reports*, Houndmills–New York: Palgrave Macmillan.
- Porter M.E., Schwab K., Sala-i-Martin X., Lopez-Carlos A. (red.), 2006, *The Global Competitiveness Report 2006–2007*, *World Economic Forum Reports*, Houndmills–New York: Palgrave Macmillan.
- Radaelli C.M., 2000 „Policy transfer in the European Union”, *Governance*, t. 13, nr 1, s. 25–43.
- Richardson H.W., 1984, „Regional policy in a slow-growth economy” (w:) G. Demko (red.), *Regional Development Problems and Policies in Eastern and Western Europe*, London: Croom Helm, s. 258–281.

- Rokkan S., Urwin D.W., 1983, *Economy, Territory, Identity: Politics of West European Peripheries*, London: Sage.
- Romer P.M., 1986, „Increasing returns and long-run growth”, *Journal of Political Economy*, t. 94, nr 5, s. 1002–1037.
- Sapir A. (red.), 2003, *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission*, Brussels.
- Sapir A., 2006, „Globalization and the reform of European social models”, *Journal of Common Market Studies*, t. 44, nr 2, s. 369–390.
- Schmidt V.A., 2002, *The Futures of European Capitalism*, Oxford – New York: Oxford University Press.
- Schumpeter J.A., 1912, *Die Theorie der Wirtschaftlichen Entwicklung*, Leipzig: Duncker und Humblot.
- Scott A., 2001, *Global City-regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford–New York: Oxford University Press.
- Simmie J., 2003, „Innovation and urban regions as national and international nodes for the transfer and sharing of knowledge”, *Regional Studies*, t. 37, nr 6–7, s. 607–620.
- Skuras D., Meccheri N., Moreira M.B., Rosell J., Stathopoulou S., 2005, „Business growth and development trajectories in lagging and remote areas of southern Europe”, *European Urban and Regional Studies*, t. 12, nr 4, s. 335–351.
- Smith H.L., 2003, „Knowledge organizations and local economic development: the cases of Oxford and Grenoble”, *Regional Studies*, t. 37, nr 9, s. 899–909.
- Solow R., 1956, „A contribution to the theory of economic growth”, *Quarterly Journal of Economics*, t. 70, nr 1, s. 65–94.
- Staniszki J., 2006, *O władzy i bezsilności*, Kraków: Wydawnictwo Literackie.
- Storper M., 1997, *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*, New York: The Guilford Press.
- Streeck W., 1995, „Works councils in western Europe: from consultation to participation” (w:) J. Rogers, W. Streeck (red.), *Works Councils: Consultation, Representation, and Cooperation in Industrial Relations*, Chicago: University of Chicago Press, NBER Comparative Labor Market Series.
- Temple J., 1999, „The new growth evidence”, *Journal of Economic Literature*, t. 37, nr 1, s. 112–156.
- Thatcher M., 2002, „Delegation to independent regulatory agencies: pressures, functions and contextual mediation”, *West European Politics*, t. 25, nr 1, s. 125–147.
- Thatcher M., Stone Sweet A., 2002, „Theory and practice of delegation to non-majoritarian institutions”, *West European Politics*, t. 25, nr 1, s. 1–22.
- Tondl G., 2001, *Convergence after Divergence? Regional Growth in Europe*, Vienna–New York: Springer.

- Tödting F., Trippel M., 2005, „One size fits all? Towards a differentiated regional innovation policy approach”, *Research Policy*, t. 34, nr 8, s. 1203–1219.
- Ward N., Lowe P., Bridges T., 2003, „Rural and regional development: the role of the regional development agencies in England”, *Regional Studies*, t. 37, nr 2, s. 201–214.

THEORY AND PRACTICE OF DEVELOPMENT OF PERIPHERAL REGIONS

The paper is devoted to the problems of development of peripheral regions. It contains a review of theories of endogenous and exogenous development and a description of their evolution. Based on this theoretical discussion two model strategies are presented: (1) *modernization of endogenous potential* and (2) *building the new endogenous potential of a region*. In its further part the paper focuses on the experiences of peripheral regions in Portugal and Finland. Finally it offers the recommendations for public policies in the peripheral regions of Eastern Poland.